

AB 2024/142

## Bewijslast overtreding doelvoorschriften. Schending anti-cumulatieregel.

Cbb 12-12-2023, ECLI:NL:CBB:2023:685, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum	12 december 2023
Magistraten	Mrs. M.J. Jacobs, R.C. Stam, T. Pavićević
Zaaknummer	21/1223
Noot	C.M.M. van Mil
JCDI	JCDI:ADS957816:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursprocesrecht / Algemeen Dierenrecht / Dierenwelzijn
Brondocumenten	ECLI:NL:CBB:2023:685, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 12-12-2023
Wetingang	Art. 5:6 Awb; art. 2.2 lid 8 Wet dieren; art. 1.6 lid 1 t/m 3, art. 1.7 aanhef en onder d, art. 1.8 lid 2 en lid 3 Besluit houders van dieren

### Essentie

Bewijslast overtreding doelvoorschriften. Schending anti-cumulatieregel.

### Samenvatting

De nota van toelichting bij het Bhd (*Stb.* 2014, 210) vermeldt dat in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 van het Bhd bepalingen zijn vervat met algemene normen voor de verzorging en huisvesting van dieren, die gelden voor alle categorieën houders van dieren. Zoals het College eerder heeft overwogen ligt het op de weg van het bestuursorgaan dat handhavingsbesluiten als hier in geding neemt om te bewijzen dat sprake is van overtreding van het voorschrift ter handhaving waarvan dat besluit is genomen (zie onder meer de uitspraak van het college van 15 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:122). Dit bewijs kan bijvoorbeeld worden geleverd in de vorm van algemeen aanvaarde resultaten van (empirisch) wetenschappelijk onderzoek of door middel van door brancheorganisaties of andere organisaties van houders opgestelde gidsen voor goede praktijken. Het College verwijst hierbij naar zijn uitspraken van 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29 en 17 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:685.

### Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 12 december 2023 in de zaak tussen:

Naam 1, (gemachtigde: mr. J.J. Paalman),

en

## Uitspraak

### Procesverloop

Met het besluit van 12 mei 2021 (het dwangsombesluit) heeft de minister naam 1 een last onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van de Wet dieren en het Besluit houders van dieren (Bhd).

Met het besluit van 16 juni 2021 (het bestuursdwangbesluit) heeft de minister naam 1 een last onder bestuursdwang opgelegd vanwege overtreding van de Wet dieren en het Bhd.

Met het besluit van 24 september 2021 (het bestreden besluit) heeft de minister de bezwaren van naam 1 ongegrond verklaard.

Naam 1 heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zitting was op 3 oktober 2023. Aan de zitting hebben de gemachtigden van naam 1 en de minister deelgenomen. Tevens zijn verschenen naam 2, naam 3 en naam 4 namens de minister.

### Overwegingen

#### 1.1

Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

#### 1.2

Op 6 mei 2021 heeft een districtsinspecteur van de Stichting Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) onderzoek verricht naar de gezondheid en het welzijn van de door naam 1 gehouden dieren. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in een toezichtrapport van 7 mei 2021 (het toezichtrapport). De districtsinspecteur trof circa 150 kippen bij naam 1 aan en hij rapporteert onder meer: "(...) Ik ben (...) naar de achtertuin (...) gelopen alwaar in verschillende soorten huisvestingen talloze hanen en hennen waren gehuisvest. Deze hanen en hennen waren gehuisvest in diverse hokken/kooien en ook in diverse schuren trof ik in verschillende kooien en hokken hanen en hennen aan. (...) Ik zag dat de meeste kippen verbleven in een te kleine en onhygiënische huisvesting. Tevens zag ik dat de meeste kippen verbleven in een huisvesting waarvan de bodem bestond uit enkel draadgaas. Ik zag dat de meeste kippen niet konden voldoen aan de natuurlijke behoefte om te scharrelen of het nemen van een zandbad. Ik zag tevens dat de meeste kippen niet aan hun natuurlijke behoefte konden voldoen om op stok te gaan. Ik zag dat een aantal kippen niet of niet voldoende bescherming geboden werd tegen slechte weersinvloeden zoals neerslag, hitte en tocht. Ik (...) telde in totaal 150 kippen. (...)”

#### 1.3

Het dwangsombesluit heeft de minister aan naam 1 opgelegd wegens overtreding van artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren, en artikel 1.6, eerste, tweede en derde lid, artikel 1.7, aanhef en onder d, en artikel 1.8,

tweede en derde lid, van het Bhd. Naam 1 is opgedragen voor 21 mei 2021 de volgende maatregelen te nemen:

1. Zorg dat u de bewegingsvrijheid van uw kippen niet zodanig beperkt dat uw kippen hierdoor onnodig lijden en/of letsel wordt toegebracht.
2. Zorg ervoor dat u uw kippen beschermt tegen nadelige weersinvloeden.
3. Zorg dat u uw kippen altijd een schone en zindelijke huisvesting hebben.
4. Zorg dat de verblijven van uw kippen geschikt zijn voor de diersoort die u hierin houdt. Zo zorgt u ervoor dat uw dieren op de juiste wijze gehouden kunnen worden en zij aan hun soortspecifieke behoefte kunnen voldoen.”

#### 1.4

Verder heeft de minister in het dwangsombesluit opgenomen dat het doel van de last onder dwangsom is ervoor te zorgen dat naam 1 de overtredingen opheft en te voorkomen dat hij nieuwe overtredingen begaat. Indien naam 1 niet, niet volledig of niet tijdig aan de lastgeving voldoet, verbeurt hij een dwangsom van € 250 per niet uitgevoerde maatregel.

Op 19 mei 2021 heeft de minister de hersteltermijn verlengd tot 25 mei 2021.

#### 1.5

Op 26 mei 2021 is een hercontrole verricht waarvan de bevindingen zijn neergelegd in een rapport van 2 juni 2021 (het toezichtrapport hercontrole):

“Ik zag dat de huisvesting welke ongeschikt was om kippen in te houden was verwijderd uit de achtertuin van (...) naam 1. De draadgazen kooien (...) waren verdwenen. De legbatterij-opstelling in één van de schuren was leeg. Ik zag dat (...) naam 1 een voldoende grote buitenren had gerealiseerd (...). Ik zag dat deze buitenren voldoende schoon en hygiënisch was. In één van de schuren waren (...) meerdere compartimenten gerealiseerd waar hij meerdere kippen had gehuisvest. Ik zag dat deze compartimenten voldoende groot en voldoende hygiënisch waren. Vanuit deze compartimenten hebben de kippen toegang tot de buitenren. Hiernaar gevraagd hoorde ik (...) naam 1 vertellen dat hij veel kippen had weggedaan en dat hij circa 30 kippen heeft overgehouden. Ik concludeer dat (...) naam 1 heeft voldaan aan de (...) opgelegde last onder dwangsom (...).”

#### 1.6

Op 15 juni 2021 heeft de minister aan naam 1 bericht dat hij de in het dwangsombesluit opgelegde maatregelen heeft uitgevoerd.

#### 1.7

Met het bestuursdwangbesluit heeft de minister naam 1 een last onder bestuursdwang ter voorkoming van herhaling opgelegd. Naam 1 is opgedragen om de maatregelen onder 1.3 gedurende twee jaar in stand te houden.

### Standpunt van partijen

## Standpunt van naam 1

### 2.1

Door een vervoersverbod vanwege vogelgriep is het aantal kippen (te) hoog opgelopen. Na de inspectie heeft hij het aantal kippen gereduceerd. Naam 1 houdt zich aan de “Welzijnsleidraad voor het houden en fokken van Rasdoenders en Rasdwergdoenders” (Welzijnsleidraad) van de vereniging Kleindier Liefhebbers Nederland (KLN), waarvan hij lid is. Omdat hij zich houdt aan de Welzijnsleidraad en hij de kippen houdt als ras/fok- en tentoonstellingsdieren, hoeft hij zich niet te houden aan de strengere “Huisdierenbijsluiters Kip” van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG-bijsluiters) die geldt voor kippen die als huisdieren worden gehouden. Bij de controles waren de kippen gezond. Aan het bestuursdwangbesluit is daarom ten onrechte ten grondslag gelegd dat de gezondheid en het welzijn van de dieren zou zijn aangetast. Indien er al sprake zou zijn van een overtreding, dan zijn de opgelegde maatregelen onvoldoende duidelijk. Ook zijn de opgelegde maatregelen onder verwijzing naar de uitspraak van het College van 19 januari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:40, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, want naam 1 weet niet wat hij moet doen om aan de opgelegde maatregelen te voldoen. De minister was verder niet bevoegd het bestuursdwangbesluit te nemen, omdat er geen angst voor herhaling bestaat.

### 2.2

De kippenhokken, op de legbatterijen na, voldoen aan de hokmaten zoals vermeld in de Welzijnsleidraad. De legbatterijen zijn inmiddels niet meer in gebruik. In de gaas-/draadkooien bevond zich geen zitstok, maar wel een verhoogd plateau dat de kip een gelijksoortige voorziening biedt als een zitstok. Volgens de Welzijnsleidraad is een buitenren niet verplicht. Weliswaar heeft naam 1 na het dwangsombesluit een buitenren gemaakt, maar de kippen zijn daar ziek van geworden. In de ondergrond van het perceel waarop naam 1 de kippen houdt, bevindt zich een parasiet die de moeilijk bestrijdbare ziekte “Blackhead” ofwel histomonas veroorzaakt. Die parasiet houdt zich op in wormen en als kippen in de ondergrond naar wormen pikken, dan lopen de kippen de ziekte op. Om die reden is naam 1 destijds zijn kippen in draadkooien gaan houden.

### 2.3

De tweede maatregel is niet duidelijk en laat onzekerheid bestaan of hij voldoet aan de last indien hij de bovenzijde en een of meer zijanten van de buitenhuisvesting bekleedt.

### 2.4

De kippenhokken zijn voldoende hygiënisch. Onder de kippenhokken ligt soms een laag mest, maar niet in de kippenhokken zelf. Naam 1 verwijdert ten minste eenmaal per week de mest en de voederresten. Dat is volgens de LICG-bijsluiters en de Welzijnsleidraad voldoende. Maatregel drie gaat dan ook verder dan artikel 1.7, sub d, van het Bhd, welk artikel voldoende hygiënische omstandigheden voorschrijft, terwijl maatregel drie het “altijd” hebben van een schone en zindelijke huisvesting verplicht.

### 2.5

De vierde maatregel ziet volgens naam 1 op de gaas-/draadkooien. Door de LID is niet vastgesteld dat de gaas-/draadkooien letsel of pijn veroorzaken en/of dat er sprake zou zijn van scherpe randen of uitsteeksels en daarvan is ook geen sprake.

## Standpunt van de minister

### 3.

De minister betwist dat naam 1 een procesbelang heeft. Zijn belang is principieel, want naam 1 wil duidelijkheid krijgen over de richtlijn waaraan hij zich moet houden. De vogelgriep geldt niet als overmacht. Met een uitbraak (en ophokplicht) moet een kippenhouder rekening houden. Naam 1 heeft de bevindingen van de LID niet (onderbouwd) bestreden. Er is geen aanleiding om aan de juistheid van het controlerapport te twifelen. Voor zover er al onduidelijkheid zou bestaan over de maatregelen, is die onduidelijkheid met de nadere uitleg in het bestreden besluit weggenomen. De kippenhokken waren blijkens de LICG-bijsluiter te klein. De LICG-bijsluiter is gebaseerd op een deskundigenverklaring van de Faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht. Omdat de afmetingen van de kippenhokken aanzienlijk afwijken van de voorgeschreven afmetingen van de LICG-bijsluiter moet naam 1, gelet op de uitspraak van het College van 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:730, aannemelijk maken dat de huisvesting van de kippen voldoet aan hun ethologische en fysiologische behoeften. De Welzijnsleidraad is niet wetenschappelijk onderbouwd. Ook moeten kippen beschikken over voldoende schuilmogelijkheid. De minister verwijst daarvoor naar de deskundigenverklaring. De minister heeft aangegeven dat in beginsel kan worden volstaan met eenmaal in de week schoonmaken van de kippenhokken, maar dat het in sommige situaties nodig is om vaker schoon te maken. Dat een verhoogd plateau hetzelfde effect heeft als een zitstok, heeft naam 1 niet onderbouwd. In de kippenhokken lag bovenmatig veel mest en het stonk volgens het toezichtrapport naar urine. De kippenverblijven waren om die reden onvoldoende hygiënisch. Er bestaat kans op herhaling van de overtredingen, omdat naam 1 zich niet bewust is van de overtredingen en welke impact de geconstateerde overtredingen hebben op het welzijn van zijn kippen.

### Beoordeling door het College

#### 4.

Anders dan de minister is het College van oordeel dat naam 1 procesbelang heeft bij zijn beroep. Het College verwijst voor de motivering daarvan naar zijn uitspraak van 12 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:684, rechtsoverweging 4. Deze zaak gaat ook over door naam 1 gehouden dieren en is tegelijkertijd op de zitting behandeld.

#### 5.

In dit geschil moet het College de vraag beantwoorden of de minister terecht heeft vastgesteld dat naam 1 de in het dwangsombesluit en het bestuursdwangbesluit genoemde overtredingen heeft begaan en in verband daarmee een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang mocht opleggen. Hierover overweegt het College als volgt.

#### 6.1

De minister heeft het dwangsombesluit gebaseerd op het toezichtrapport en het bestuursdwangbesluit gebaseerd op het toezichtrapport en het toezichtrapport hercontrole. Volgens vaste rechtspraak, waaronder de uitspraak van het College van 14 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:131, mag een bestuursorgaan, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van het bewijs, in beginsel uitgaan van de bevindingen in een rapport van bevindingen, indien de controle is verricht en het rapport is opgemaakt door een hiertoe bevoegde toezichthouder en het rapport zelf geen grond biedt om aan de juistheid van de bevindingen te twifelen. Een toezichthouder wordt geacht te beschikken over de benodigde expertise om het wettelijk geregelde toezicht te houden. Aan de bevindingen van een toezichthouder, in dit geval de LID, kan daarom niet lichtvaardig voorbij worden gegaan. Indien de bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. Daarbij zal doorgaans van belang zijn de wijze waarop de bedoelde waarnemingen in het rapport zijn weergegeven en onderbouwd, alsmede de aard van de waarneming en daarbij in het bijzonder in welke mate die waarneming waarderende

elementen kent. Als het toezichtrapport, zoals in dit geval, niet op ambtseed of ambtsbelofte is opgemaakt, komt aan de in het rapport vermelde feiten en omstandigheden daarmee minder bewijskracht toe, dan wanneer deze zouden zijn opgenomen in een op ambtseed dan wel ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal. Maar dit betekent niet dat het bestuursorgaan zijn besluit niet (uitsluitend) op het toezichtrapport mocht baseren. Het College betreft hierbij dat dit rapport is opgesteld door een opgeleide toezichthouder, van wie niet is gebleken dat deze een belang heeft bij het onjuist vermelden van hetgeen hij heeft waargenomen. Het ligt op de weg van degene bij wie de controle is verricht om aannemelijk te maken dat de bevindingen niettemin onjuist zijn (zie onder andere de uitspraak van het College van 19 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:514).

## 6.2

De nota van toelichting bij het Bhd (*Stb.* 2014, 210) vermeldt dat in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 van het Bhd bepalingen zijn vervat met algemene normen voor de verzorging en huisvesting van dieren, die gelden voor alle categorieën houders van dieren. Zoals het College eerder heeft overwogen ligt het op de weg van het bestuursorgaan dat handhavingsbesluiten als hier in geding neemt om te bewijzen dat sprake is van overtreding van het voorschrift ter handhaving waarvan dat besluit is genomen (zie onder meer de uitspraak van het college van 15 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:122). Dit bewijs kan bijvoorbeeld worden geleverd in de vorm van algemeen aanvaarde resultaten van (empirisch) wetenschappelijk onderzoek of door middel van door brancheorganisaties of andere organisaties van houders opgestelde gidsen voor goede praktijken. Het College verwijst hierbij naar zijn uitspraken van 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29 en 17 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:685.

## De last onder dwangsom

### Maatregel 1: kippenhokken te klein, ontbreken zitstok en ontbreken buitenren

#### 7.1

De minister heeft maatregel 1 gebaseerd op overtreding van artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.6, eerste en tweede lid, van het Bhd. Op grond van artikel 1.6, eerste lid, van het Bhd wordt de bewegingsvrijheid van een dier niet op zodanige wijze beperkt dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht. Op grond van artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd wordt een dier voldoende ruimte gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften.

#### 7.2

De minister heeft ter onderbouwing van zijn standpunt verwezen naar de LICG-bijsluiter en het WUR-rapport "Ongerief bij gezelschapsdieren. Rapport 374" uit 2010 (WUR-rapport). Daarin staat dat het minimale vloeroppervlak voor middelgrote rassen 1,5 m<sup>2</sup> per kip bedraagt, waarvan 0,5 m<sup>2</sup> nachthok en 1 m<sup>2</sup> buitenren. Ook volgt uit de LICG-bijsluiter en het WUR-rapport dat in het nachthok zitstokken aanwezig moeten zijn. Verder staat in de LICG-bijsluiter dat alle kippen behoefte hebben om zich te wassen door het nemen van zandbaden en dat daarom wordt geadviseerd om een bak met schoon wit zand op een zonnige plek in de buitenren te plaatsen.

#### 7.3

Naam 1 erkent dat hij bij de controle meer kippen hield dan voor hem gebruikelijk.

#### 7.4

In de hokken ontbreekt een zitstok. Zij zijn wel voorzien van een verhoogd zitplateau, maar zonder nadere onderbouwing, die ontbreekt, ziet het College niet dat een verhoogd zitplateau in gelijke mate kan voldoen aan de behoefte van kippen om op stok te gaan. De Welzijnsleidraad, aan welke richtlijnen naam 1 zich wil houden, schrijft ook voor dat kippen dienen te beschikken over een zitstok.

## 7.5

Bij de controle was er geen buitenren die scharrelen of het nemen van een zandbad mogelijk maakt. Naam 1 heeft na de controle een buitenren gemaakt, maar wil de kippen daarin niet laten scharrelen, omdat zij dan de ziekte histomonas oplopen. Het College volgt naam 1 niet dat het gebruik van de buitenren van hem niet kan worden geveerd vanwege een conflict van plichten. Dit alleen al, omdat uit het advies van de door hem geraadpleegde dierenarts blijkt dat besmetting met histomonas valt te voorkomen door de grond tot 40 centimeter af te graven en aan te vullen met schone grond. Dat deze ogenschijnlijk eenvoudige oplossing niet uitvoerbaar is, heeft naam 1 niet gesteld. Overigens draagt een houder van dieren zelf de verantwoordelijkheid, en daarmee het risico, dat hij beschikt over geschikte grond om daarop dieren te houden.

## 7.6

Dat de meeste kippen niet beschikten over een zitstok en niet de mogelijkheid tot scharrelen of het nemen van een zandbad hadden, is voldoende voor de conclusie dat naam 1 artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd heeft overtreden.

## 7.7

Naam 1 erkent dat hij op het moment van de controle noodgedwongen een tweevoudig aantal kippen hield en geeft als reden dat voor hem een ophokplicht of afschermplicht en daarmee samenhangend een vervoersverbod gold. Daaruit leidt het College af dat door het aantal aanwezige dieren, de kippen te klein waren behuist. Op het moment van de controle golden alleen voor professionele houders maatregelen vanwege vogelgriep. Voor naam 1 als hobbyhouder gold dus geen ophokplicht of afschermplicht noch een vervoersverbod en dat is dus al daarom naar het oordeel van het College geen verontschuldigungsgrond.

## 7.8

De minister heeft in het dwangsombesluit geschreven dat kippen moeten beschikken over voldoende bewegingsvrijheid en een zitstok en buitenren met de mogelijkheid tot scharrelen en/of tot het nemen van een zandbad. Het College ziet geen grond voor het oordeel dat de last op dit punt onvoldoende duidelijk en concreet is, of verder strekte dan noodzakelijk is om de overtreding te doen beëindigen. De hiertegen gerichte beroepsgrond slaagt niet.

## **Maatregel 2: onvoldoende bescherming tegen slechte weersomstandigheden**

## 7.9

Deze maatregel is gebaseerd op overtreding van artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.6, derde lid, van het Bhd dat verplicht een dier, indien het niet in een gebouw wordt gehouden, bescherming te bieden tegen slechte weersomstandigheden, gezondheidsrisico's en, zo nodig, roofdieren.

## 7.10

Dat in veel van de verblijven geen nachthok aanwezig is en dat zij grotendeels niet afgedekt zijn, heeft naam 1 niet betwist. Hij heeft in dit verband slechts gesteld dat de maatregel onduidelijk is. Het College deelt die

mening niet. In het dwangsombesluit heeft de minister geschreven dat de kippen in de verblijven in de tuin niet de beschikking hebben over een nachthok en dat zij daarom onvoldoende zijn beschermd tegen slechte weersomstandigheden. Op basis hiervan was het naam 1 duidelijk wat hij moest doen om de overtreding te beëindigen.

#### 7.11

Naam 1 heeft artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.6, derde lid, van het Bhd overtreden, zodat de minister bevoegd was daartegen op te treden. De aan naam 1 opgelegde maatregel is voldoende duidelijk en de minister was bevoegd om deze maatregel aan naam 1 op te leggen.

### **Maatregel 3: kippenverblijven onvoldoende hygiënisch**

#### 7.12

Deze maatregel is gebaseerd op overtreding van artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.7, aanhef en onder d, van het Bhd op basis waarvan naam 1 moet zorgen voor een toereikende behuizing onder voldoende hygiënische omstandigheden.

#### 7.13

De toezichthouder beschrijft dat er in en/of rond de kooien veel kippenmest en voederresten liggen. In het toezichtrapport zijn foto's opgenomen die de waarnemingen van de toezichthouder ondersteunen, omdat op de foto's van de draadgazen kooien is te zien dat op de bodem onder die kooien een laag kippenmest ligt en op de foto's van de kippen in de konijnenhokken is te zien dat er kippenmest op de draadstalen bodem van het verblijf ligt. Op de foto's is verder te zien dat de bodem waarop de laag kippenmest ligt in direct verband staat met de draadgazen bodem waarop de kippen verblijven. De laag kippenmest is in dit geval op een lijn te stellen met een laag kippenmest in het verblijf. Anders dan naam 1 heeft aangevoerd, blijkt uit de LICG-bijsluiter en de Welzijnsleidraad niet dat het volstaat om eenmaal per week de verblijven schoon te maken. Uit de LICG-bijsluiter en de Welzijnsleidraad volgt dat de uitwerpselen vaker moeten worden verwijderd uit het binnen- en buitenhok.

#### 7.14

Naam 1 moet ervoor zorgen dat zijn kippen in een schone en zindelijke huisvesting verblijven. De last is op dit punt voldoende duidelijk en concreet en strekt niet verder dan noodzakelijk is om genoemde overtreding te doen beëindigen. De hiertegen gerichte beroepsgrond slaagt niet.

#### 7.15

Gelet op het bovenstaande heeft naam 1 artikel 2.2, achtste lid, Wet dieren en artikel 1.7, aanhef en onder d, van het Bhd overtreden, zodat de minister bevoegd was daartegen op te treden.

### **Maatregel 4: ongeschikte bodembedekking**

#### 7.16

Deze maatregel is gebaseerd op overtreding van artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd en artikel 1.8, tweede en derde lid, van het Bhd.

#### 7.17

De meeste kippen verbleven in een huisvesting waarvan de bodem bestond uit alleen draadgaas. De diergeneeskundige naam 3, Europees erkend specialist kleine zoogdiergeneeskunde, heeft op de zitting verklaard dat een bodem van draadstaal niet geschikt is voor kippen om op te verblijven en dat daarover algemene overeenstemming bestaat onder dierenartsen. Het advies van de dierenarts van naam 1 in de door naam 1 overgelegde patiëntenkaart, om een verbeterplan op te stellen waarbij de kippen niet meer worden gehouden in draadkooien, is in lijn met de verklaring van de heer naam 3.

## 7.18

Gelet op artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd draagt naam 1 zelf de verantwoordelijkheid om hij zijn kippen te laten verblijven in een ruimte die in voldoende mate rekening houdt met hun fysiologische en ethologische behoeften. Zoals ook volgt uit artikel 1.7, aanhef en onder a, van het Bhd vergt deze eigen verantwoordelijkheid dat hij beschikt over de nodige kennis van de fysiologische en ethologische behoeften van zijn kippen met het oog op hun huisvesting, om te voorkomen dat hij zijn kippen onderbrengt in een ruimte die, gelet op hun behoeften, nadelig is voor hun gezondheid en welzijn. Dit betekent dat naam 1 zich zo nodig laat informeren over die behoeften en een aanvaardbare huisvesting die daarmee voldoende rekening houdt. Het College stelt vast dat in de Welzijnsleidraad, waaraan naam 1 zich naar zijn stelling wil houden, staat dat de bodembedekking zodanig is van samenstelling dat de dieren zo veel mogelijk natuurlijk gedrag kunnen vertonen. Daaruit en ook uit de adviezen van zijn eigen dierenarts, had naam 1 kunnen afleiden dat een bodem van draadstaal in het verblijf ongeschikt is voor kippen, gelet op hun fysiologische en ethologische behoeften.

## 7.19

Het College is van oordeel dat naam 1 artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren en artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd en artikel 1.8, tweede en derde lid, van het Bhd heeft overtreden. De aan naam 1 opgelegde maatregel is in het licht van de geconstateerde overtreding voldoende duidelijk en de minister was bevoegd om deze maatregel aan naam 1 op te leggen.

## Het bestuursdwangbesluit

### 8.1

De minister heeft op de zitting op een daartoe strekkende vraag geantwoord dat hij heeft verzuimd het dwangsombesluit in trekken, hoewel het zijn bedoeling was om dat te doen met het bestuursdwangbesluit. Daarmee is het bestuursdwangbesluit in strijd met artikel 5:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgelegd. Het College overweegt daartoe als volgt.

### 8.2

Het bestuursdwangbesluit verplicht naam 1 tot het in stand houden van de onder 1.3 genoemde maatregelen. De in het bestuursdwangbesluit vervatte maatregelen zijn opgelegd vanwege dezelfde overtredingen en heeft daarmee dezelfde juridische grondslag als het dwangsombesluit.

### 8.3

Het dwangsombesluit was op 16 juni 2021 nog niet uitgewerkt, want het had geen gelimiteerde geldigheidsduur, er waren geen dwangsommen verbeurd en de minister heeft het niet ingetrokken. Dat de begunstigingstermijn was verstreken maakt dat niet anders.

### 8.4

De minister heeft het bestuursdwangbesluit dan ook ten onrechte gehandhaafd bij het bestreden besluit. De overige beroepsgronden gericht tegen het bestuursdwangbesluit behoeven daarom geen bespreking.

## Conclusie

### 9.

De gronden slagen voor zover ze zijn gericht tegen het besluitonderdeel dat ziet op het bestuursdwangbesluit. Het bestreden besluit komt in zoverre in aanmerking voor vernietiging. Het College ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en het bestuursdwangbesluit te herroepen. De beroepsgronden tegen het dwangsombesluit slagen niet.

## Proceskosten

### 10.

Het College veroordeelt de minister in de door naam 1 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op in totaal € 2.271. Daarbij is uitgegaan van 1 punt voor het verschijnen op de hoorzitting in bezwaar, met een waarde van € 597 en wegingsfactor 1, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 837 en een wegingsfactor 1. Deze zaak en de gelijktijdig op de zitting behandelde zaak 21/1221 zijn geen samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, omdat het gaat om afzonderlijke overtredingen. Dat vergt voor iedere zaak een aparte beoordeling.

## Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover dat ziet op het bestuursdwangbesluit;
- herroept het bestuursdwangbesluit en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van € 181 aan naam 1 te vergoeden;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van naam 1 van € 2.271.

## Noot

**Auteur:** C.M.M. van Mil

### 1.

In de hier gepubliceerde uitspraak draait het om de vraag of artikel 2.2 lid 8 van de Wet dieren en een aantal bepalingen uit de artikelen 1.6 tot en met 1.8 van het Besluit houders van dieren zijn overtreden in verband met de huisvesting van kippen. Deze artikelen bevatten algemene normen, ofwel doelvoorschriften, voor de verzorging en huisvesting van dieren en gelden voor alle categorieën houders van dieren. Uit de Nota van

Toelichting bij het Bhd (*Stb.* 2014, 210, p. 64) volgt dat is beoogd met deze regels zoveel mogelijk ruimte te laten voor initiatieven van burgers en voor nieuwe ontwikkelingen, omwille van innovatie en flexibiliteit dus. Met het hanteren van doelvoorschriften wordt volgens de toelichting de eigen verantwoordelijkheid van de mens voor het dier benadrukt. Het is aan het bestuursorgaan om te bewijzen dat sprake is van overtreding van het betreffende voorschrift (vgl. CBb 15 maart 2024, *AB* 2024/107; CBb 17 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:685; CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:309 en CBb 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29).

## 2.

De minister moet dus met bewijs onderbouwen waarom de in het geding zijnde voorschriften zijn overtreden. Dat kan in geval van een doelvoorschrift lastig zijn, omdat het een algemene norm betreft die nader moet worden ingevuld. Over de invulling van de bewijslast dat de algemene normen zijn overtreden stelt het College in navolging van vaste rechtspraak en de totstandkomingsgeschiedenis (r.o. 6.2) dat dit bewijs bijvoorbeeld kan worden geleverd in de vorm van algemeen aanvaarde resultaten van (empirisch) wetenschappelijk onderzoek of door middel van door brancheorganisaties of andere organisaties van houders opgestelde gidsen voor goede praktijken (*Stb.* 2014, 210). In dit geval heeft de minister ter onderbouwing van zijn standpunt verwezen naar de bijsluiters van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsgedieren (LICG-bijsluiters) en een WUR-rapport. Hiermee heeft de minister in dit geval aan de bewijslast voldaan. De verwijzing van appellant naar de Welzijnsleidraad ging niet op, omdat ook op basis daarvan de bodem in het kippenverblijf ongeschikt was. De onderhavige uitspraak sluit aan bij het oordeel in CBb 17 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:685, waarin de LICG-bijsluiters en een WUR-rapport ook voldoende werden bevonden als bewijs voor de overtreding ten aanzien van de huisvesting van kippen.

## 3.

In een uitspraak van dezelfde datum als de onderhavige ging het om het houden van konijnen en viel het oordeel van het College juist ten nadele van de minister uit (CBb 12 december 2023, ECLI:NL:CBB:2023:684). Ook in die zaak verwees de minister naar de LICG-bijsluiters en daarnaast naar een deskundigenverklaring van de Faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht. In reactie op de stelling van appellant dat hij zich hield aan de Welzijnsleidraad, stelt de minister dat de konijnenhokken ook in dat geval te klein waren. Het College overweegt dat het bestreden besluit suggereert dat de hokafmetingen van de LICG-bijsluiters moeten worden aangehouden, maar ter zitting is toegelicht dat de LICG-bijsluiters niet steeds bepalend is en dat de minister openstaat voor andere richtlijnen, mits het dierenwelzijn daarbij centraal staat en de richtlijnen tot stand zijn gekomen op basis van verifieerbare bronnen. De Welzijnsleidraad voldoet daaraan volgens de minister niet, omdat het een richtlijn is voor de verzorging van konijnen en niet is gebaseerd op onderzoek op basis van verifieerbare bronnen met dierenwelzijn als uitgangspunt. Het College oordeelt vervolgens dat waar de Welzijnsleidraad wat betreft minimale hokafmetingen afwijkt van de LICG-bijsluiters, aan de laatste geen doorslaggevende betekenis toekomt omdat een overtuigende nadere motivering ontbreekt. Dit betekent ook dat onvoldoende duidelijk was hoe de maatregel moest worden uitgevoerd, zodat het College tot de slotsom komt dat de opgelegde maatregel in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. In die zaak werd de LICG-bijsluiters dus niet voldoende geacht zonder nadere motivering, gelet op de discrepantie met de Welzijnsleidraad (vgl. ook CBb 18 februari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:29, waarin een aanname en stelling over consensus in de wetenschappelijke literatuur met verwijzing naar een rapport van de Raad voor Dierenaangelegenheden, onvoldoende was).

## 4.

Voor de praktijk zijn ook de overwegingen in de onderhavige uitspraak ten aanzien van de schending van de anti-cumulatieregule uit artikel 5:6 van de Awb nuttig (r.o. 8.1-8.3). In dit artikel is het verbod voor het gelijktijdig opleggen van twee of meer herstelsancties vervat. Op grond hiervan kunnen voor dezelfde overtreding dus

niet tegelijkertijd een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom van kracht zijn (zie ook [Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3](#), p. 133, 159 en 164). In het onderhavige geval is op 12 mei 2021 een last onder dwangsom opgelegd. Bij brief van 15 juni 2021 heeft de minister de overtreder bericht dat de in het dwangsombesluit opgelegde maatregelen zijn uitgevoerd. Eén dag later, op 16 juni 2021, is vervolgens ter voorkoming van herhaling een last onder bestuursdwang opgelegd. Deze last zag op dezelfde overtredingen en had dezelfde juridische grondslag als de last onder dwangsom. Dit is niet toegestaan (het gelijktijdig van kracht zijn van twee herstelsancties voor overtreding van hetzelfde artikel (artikel 1.7 van het Besluit houders van dieren), maar wegens andere bepalingen (sub d en f) kan (uiteraard) wel, zie CBb 26 maart 2019, *AB* 2019/334). Wellicht was het opleggen van bestuursdwang op dat moment ingegeven vanuit de gedachte dat de last onder dwangsom was uitgewerkt, omdat de overtreding kennelijk was opgeheven en dit een dag eerder ook aan de overtreder was bericht. Het dwangsombesluit was echter nog gewoon van kracht. De last was immers niet aan een termijn gebonden en liep dus gewoon door, de dwangsommen waren ook niet afgelopen en een briefje dat de maatregelen zijn uitgevoerd staat niet gelijk aan intrekking van het dwangsombesluit. Het is dus belangrijk om altijd goed te checken of een eerder opgelegde herstelsanctie wel echt is uitgewerkt (als een einddatum in de last is opgenomen en deze is verstreken, of bij volledige verbeurte) óf ingetrokken voordat een nieuwe last wordt opgelegd.